Uitspraken

Een deel van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. Dit gebeurt gepseudonimiseerd.

Deze uitspraak is gepseudonimiseerd volgens de pseudonimiseringsrichtlijn

Deze melding niet meer tonen

< Opnieuw zoeken

< Terug naar resultaten

ECLI:NL:HR:2025:1435

Uitspraak delen

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	03-10-2025
Datum publicatie	03-10-2025
Zaaknummer	24/01340
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2024:1279 In cassatie op : ECLI:NL:GHDHA:2024:191
Rechtsgebieden	Civiel recht,Internationaal publiekrecht
Bijzondere kenmerken	Cassatie,Kort geding
Inhoudsindicatie	Kort geding. Internationaal publiekrecht. Onrechtmatige daad. Wapenhandelsverdrag, EUGS, art. 31 en 32 Weens Verdragenverdrag. Besluit strategische goederen (Bsg) en AV009. Mocht rechter de Staat bevelen uitvoer van F-35-onderdelen naar Israël stop te zetten?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Verrijkte uitspraak

Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 24/01340
Datum 3 oktober 2025

ARREST

In de zaak van

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Buitenlandse Zaken),
zetelende te Den Haag,
EISER tot cassatie, verweerder in het voorwaardelijke incidentele cassatieberoep,
hierna: de Staat,
advocaten: J.W.H. van Wijk, G.C. Nieuwland en M.E.A. Möhring,

tegen

1. STICHTING OXFAM NOVIB,
gevestigd te Den Haag,
2. STICHTING VREDESBEWEGING PAX NEDERLAND,
gevestigd te Utrecht,
3. STICHTING THE RIGHTS FORUM,

gevestigd te Nijmegen,
VERWEERSTERS in cassatie, eiseressen in het voorwaardelijke incidentele cassatieberoep,
hierna gezamenlijk: Oxfam Novib c.s.,

advocaten: P.A. Fruytier en H. Boom.

1 Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

a. het vonnis in de zaak C/09/657026 KG ZA 23-991 van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 15 december 2023;

b. het arrest in de zaak 200.336.130/01 van het gerechtshof Den Haag van 12 februari 2024.

De Staat heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld.

Oxfam Novib c.s. hebben voorwaardelijk incidenteel cassatieberoep ingesteld.

Partijen hebben over en weer geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor partijen mondeling en schriftelijk toegelicht door hun advocaten, voor Oxfam Novib c.s. is de zaak mede mondeling toegelicht door L. Zegveld.

De conclusie van de Advocaat-Generaal P. Vlas strekt tot verwerping van het beroep.

De advocaten van de Staat hebben schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2 Inleiding en wijze van behandeling

(a) Inleiding en samenvatting

2.1 Deze zaak gaat om de vraag of de uit- en doorvoer vanuit Nederland naar Israël van onderdelen van F-35-gevechtsvliegtuigen moeten worden stopgezet, en of de rechter daartoe aan de Staat een bevel kan geven.

2.2 Oxfam Novib c.s. vorderen dat de Staat wordt bevolen de (feitelijke) uit- en doorvoer van F35-onderdelen naar Israël te staken en geen nieuwe uit- of doorvoer daarvan meer toe te staan. De voorzieningenrechter heeft de vordering afgewezen. In hoger beroep heeft het hof die vordering toegewezen. In deze uitspraak beoordeelt de Hoge Raad de klachten van de Staat en van Oxfam Novib c.s. tegen die uitspraak van het hof.

2.3 De Hoge Raad komt tot het oordeel dat de klachten die de Staat heeft aangevoerd deels gegrond zijn, en dat de klachten van Oxfam Novib c.s. niet slagen. De uitspraken van de voorzieningenrechter en van het hof kunnen niet in stand blijven en de Hoge Raad zal zelf de zaak afdoen, door de Staat op te dragen de herbeoordeling van de uitvoervergunning opnieuw uit te voeren.

2.4 Het oordeel van de Hoge Raad komt, samengevat, op het volgende neer.

2.5 De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft in 2016 op basis van het Besluit strategische goederen voor onbepaalde tijd een vergunning verleend voor de uit- en doorvoer van F-35-onderdelen. Op grond daarvan kunnen F-35-onderdelen worden geleverd aan Israël.

Het Besluit strategische goederen bepaalt onder meer dat een vergunning in ieder geval niet wordt verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. Daartoe behoren de verplichtingen uit het Wapenhandelsverdrag en het EU Gemeenschappelijk Standpunt. Met de implementatie in het Besluit strategische goederen van de verplichtingen uit het Wapenhandelsverdrag en het EU Gemeenschappelijk Standpunt hebben deze werking gekregen in de nationale rechtsorde. Deze verplichtingen strekken mede ertoe te voorkomen dat individuele burgers het slachtoffer worden van wapengebruik in strijd met het internationaal humanitair recht. Oxfam Novib c.s. komen in deze zaak op voor dat belang, en kunnen op die normen een beroep doen.

De minister heeft de bevoegdheid om, wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen, een verleende vergunning opnieuw te beoordelen, maar is daartoe niet verplicht; in het Wapenhandelsverdrag en het EU Gemeenschappelijk Standpunt is in dit verband slechts een aanmoediging opgenomen. Dat neemt niet weg dat als de minister tot herbeoordeling overgaat, en dat is in dit geval gebeurd, hij zich bij die herbeoordeling wel moet houden aan de dwingende criteria die in, onder meer, art. 2 lid 2, onder c, van het EU Gemeenschappelijk Standpunt zijn opgenomen. Dit betekent dat als de minister bij herbeoordeling vaststelt dat een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren goederen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, hij het gebruik van de vergunning niet langer mag toestaan.

Op het gebied van (nationale en internationale) veiligheid en buitenlands beleid past de rechter grote terughoudendheid, zeker in kort geding. In deze zaak heeft het hof geoordeeld dat de minister bij de herbeoordeling niet aan het juiste criterium heeft getoetst, en heeft het zelf beoordeeld of een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht bestaat. Daarmee heeft het hof miskend dat de verhouding tussen de minister en de rechter in dit geval meebrengt dat de rechter niet zelf beoordeelt of een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht bestaat, maar dat hij in plaats daarvan de Staat (hier: de minister) opdraagt om, met inachtneming van het oordeel van de rechter, de herbeoordeling van de vergunning opnieuw uit te voeren. De Hoge Raad zal die opdracht alsnog geven.

(b) Wijze van behandeling

2.6 De Hoge Raad zal eerst, onder 3, enkele uitgangspunten voor de beoordeling van de zaak weergeven. Dat betreft (a) voor de beoordeling relevante feiten zoals die door het hof zijn vastgesteld en in cassatie niet zijn bestreden, (b) de vordering van Oxfam Novib c.s., (c) de beslissingen van de voorzieningenrechter en van het hof daarover en (d) de overwegingen van het hof, samengevat weergegeven.

2.7 De Hoge Raad zal onder 4 de cassatieklachten van de Staat behandelen en vervolgens, onder 5, die van Oxfam Novib c.s.

2.8 Onder 6 volgt de slotsom en de wijze van afdoening en onder 7 de beslissing.

3 Uitgangspunten en feiten

(a) Feiten

3.1 De Hoge Raad gaat uit van de volgende, door het hof vastgestelde, feiten en omstandigheden.

(i) Nederland is een van de landen die als partner deelnemen aan het F-35 Lightning II-programma (hierna: het F-35-programma) inzake de productie en het onderhoud van het in de Verenigde Staten van Amerika (VS) geproduceerde F-35-gevechtsvliegtuig (hierna: de F-35). Nederland is een van de afnemers van de F-35. Israël is ook een afnemer van de F-35, maar geen partner in het F-35-programma.

(ii) Ten behoeve van het onderhoud van de F-35 zijn wereldwijd drie ‘hubs’ opgezet, waarin (door de VS aangeleverde) onderdelen liggen opgeslagen om te worden doorgeleverd aan landen die over de F-35 beschikken. De in de hubs aanwezige F-35-onderdelen zijn eigendom van de VS en blijven dit totdat deze zijn gemonteerd in een F-35. In Nederland is een dergelijke hub gevestigd in Woensdrecht (Logistiek Centrum Woensdrecht). Vanuit Logistiek Centrum Woensdrecht worden F-35-onderdelen geleverd aan onder meer Israël.

(iii) De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: de minister) heeft in 2016 de Regeling Algemene Vergunning NL009 (hierna: de AV009) vastgesteld. De AV009 is van toepassing op doorvoer, uitvoer of overdracht waarop een overeenkomst in het kader van het F-35-programma tussen een ‘beschikkingsbevoegde’ en een ‘ontvanger’ betrekking heeft. Op grond van de AV009 kunnen F-35-onderdelen vanuit het Logistiek Centrum Woensdrecht worden geleverd aan Israël, zonder dat voor elke afzonderlijke levering een aparte vergunning nodig is. De AV009 is voor onbepaalde tijd verleend, en daardoor – behoudens de mogelijkheid het toegestaan gebruik daarvan te beëindigen – van kracht zolang het F-35-programma loopt, dat wil zeggen tot 2065.

(iv) In de AV009 staan onder meer regels over het gebruik van de vergunning, de wijze waarop een verzoek tot registratie en melding moet worden gedaan en de wijze van rapporteren. Op grond van art. 8 AV009 mag deze vergunning niet langer worden gebruikt indien de geregistreerde gebruiker of beschikkingsbevoegde door de minister in kennis is gesteld dat geïntegreerde buitenlandpolitieke- of veiligheidsoverwegingen zich verzetten tegen voortgezet gebruik van de vergunning en kan een kennisgeving om die redenen te allen tijde plaatsvinden.

(v) Op 7 oktober 2023 heeft Hamas vanuit de Gazastrook aanvallen op Israël uitgevoerd, waarbij ongeveer 1200 personen, voornamelijk burgers onder wie ook jonge kinderen, opzettelijk zijn gedood. Ook heeft Hamas ongeveer 240 personen als gijzelaars meegenomen.

(vi) Israël heeft op deze aanval gereageerd door aanvallen uit te voeren op doelen in de Gazastrook. Daarbij zijn bombardementen uitgevoerd en zijn Israëlische troepen Gaza binnengetrokken. Als gevolg van deze aanvallen zijn, ten tijde van de uitspraak van het hof, (minstens) 19.000 personen om het leven gekomen, onder wie 7.700 kinderen, en zijn meer dan 52.000 personen gewond geraakt.

(vii) In verband met deze ontwikkelingen heeft de minister onderzocht of, zoals voorzien in art. 8 AV009, geïntegreerde buitenlandpolitieke- of veiligheidsafwegingen zich verzetten tegen voortgezet gebruik van deze vergunning. De minister heeft toen geconcludeerd dat dit niet het geval is.

(b) Vordering van Oxfam Novib c.s.

3.2 Oxfam Novib c.s. zijn het niet eens met de hiervoor in 3.1 onder (vii) weergegeven beslissing van de minister. Volgens Oxfam Novib c.s. vallen er disproportioneel veel burgerslachtoffers in Gaza omdat Israël ook burgerdoelen aanvalt en bij de aanvallen onvoldoende rekening houdt met de gevolgen voor de burgerbevolking. Zij vinden dat Israël door de aanvallen in de Gazastrook het internationaal humanitair recht schendt. Oxfam Novib c.s. vorderen daarom, samengevat, dat de Staat wordt bevolen de (feitelijke) uit- en doorvoer van F-35-onderdelen naar Israël te staken en geen nieuwe uit- of doorvoer daarvan meer toe te staan, totdat dit niet meer in strijd is met de verplichtingen van de Staat. Ook vorderen zij dat de Staat wordt geboden de uit- en doorvoer op grond van de AV009 met eindbestemming Israël in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen van de Staat, zoals het EU Gemeenschappelijk Standpunt**1** (hierna: EUGS) en het Wapenhandelsverdrag**2**, althans dat een zodanige voorziening zal worden getroffen als de rechter geraden acht.

(c) Beslissingen van de voorzieningenrechter en het hof

3.3 De voorzieningenrechter**3** heeft de vorderingen van Oxfam Novib c.s. afgewezen.

3.4 Het hof**4** heeft het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd, en de Staat gelast binnen zeven dagen na betekening van het arrest iedere (feitelijke) uit- en doorvoer van F-35-onderdelen met eindbestemming Israël te (doen) staken.

Ter uitvoering van deze uitspraak is, met inwerkingtreding per 20 februari 2024, in art. 3 lid 2 AV009 bepaald dat doorvoer en uitvoer van goederen binnen het kader van het F-35-programma niet is toegestaan indien vaststaat dat deze eindbestemming Israël heeft.**5**

(d) Samenvatting van de overwegingen van het hof

3.5 Het hof heeft aan zijn oordeel, samengevat en voor zover in cassatie van belang, het volgende ten grondslag gelegd.

- Er zijn veel aanwijzingen dat Israël het internationaal humanitair recht heeft geschonden. De schendingen van het internationaal humanitair recht waarop een duidelijk risico bestaat zijn ernstig. Voldoende aannemelijk is geworden dat de F-35 is gebruikt bij deze schendingen van internationaal humanitair recht. Nu de oorlogshandelingen van Israël in de Gazastrook met een duidelijk risico op ernstige schendingen van internationaal humanitair recht gepaard zijn gegaan en de F-35's ter ondersteuning van die oorlogshandelingen zijn ingezet, bestaat het duidelijke risico dat de uit te voeren F-35- onderdelen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. (rov. 5.10-5.19)

- Hoewel het EUGS en het Wapenhandelsverdrag wellicht niet de verplichting bevatten om elke verleende vergunning opnieuw te toetsen wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen, bestaat die verplichting wel in het onderhavige geval. Het onderhavige geval kenmerkt zich door de volgende omstandigheden: (i) de AV009 is een vergunning voor onbepaalde tijd, (ii) de meeste recente toetsing van de AV009 aan het EUGS heeft ruim zeven jaren geleden plaatsgevonden, en (iii) er zijn gewijzigde omstandigheden die bestaan uit een duidelijk risico op ernstige schendingen van internationaal humanitair recht. Een redelijke uitleg van het EUGS in het licht van de doelstellingen ervan brengt mee dat in dit geval een nieuwe toetsing aan de criteria van het EUGS moet plaatsvinden. Het standpunt van de Staat dat tot het verrichten van een nieuwe toetsing geen verplichting bestaat, zou tot het onaanvaardbare resultaat leiden dat het doel van het EUGS volledig zou kunnen worden ondergraven door vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen die nooit meer zouden hoeven te worden getoetst, zelfs niet wanneer op een later tijdstip met de uitgevoerde militaire goederen ernstige schendingen van internationaal humanitair recht zouden worden gepleegd door het land van bestemming. Het standpunt van de Staat druist ook in tegen de strekking van art. 1 Geneefse Conventies, dat immers de verplichting aan staten oplegt om 'in all circumstances' te verzekeren dat een andere staat in overeenstemming handelt met internationaal humanitair recht. Als deze verplichte herbeoordeling leidt tot de constatering dat zich een dwingende weigeringsgrond voordoet zoals die van art. 2 lid 2, onder c, EUGS, is de consequentie daarvan dat de desbetreffende lidstaat een einde moet maken aan de verdere uitvoer van militaire goederen onder die vergunning, bijvoorbeeld door die vergunning in te trekken of te wijzigen. (rov. 5.22-5.27)

- Ook als de minister niet op grond van het EUGS tot hertoetsing verplicht was, had de minister toch aan de dwingende weigeringsgrond van art. 2 lid 2, onder c, EUGS moeten toetsen. Het staat immers vast dat de minister naar aanleiding van de gebeurtenissen na 7 oktober 2023 de AV009 opnieuw hééft beoordeeld en dat de minister bij die beoordeling ook heeft getoetst aan de criteria van het EUGS. Een redelijke uitleg van het EUGS brengt mee dat als een lidstaat op grond van nieuwe relevante informatie overgaat tot herbeoordeling van een verleende vergunning, deze lidstaat in ieder geval (ook) moet toetsen aan de in het EUGS neergelegde criteria. Dit betekent dat ook in dit geval de verdere uitvoer onder een bestaande vergunning moet worden beëindigd als zich een dwingende weigeringsgrond als die van art. 2 lid 2, onder c, EUGS blijkt voor te doen. (rov. 5.28)

- De uit- of doorvoer van militaire goederen vanuit Nederland is op grond van de art. 5 lid 1 en art. 11 lid 1 van het Besluit strategische goederen**6** (hierna: Bsg) verboden, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Art. 5 lid 4 Bsg (voor doorvoer) en art. 11 lid 3 Bsg (voor uitvoer) bepalen dat een vergunning in ieder geval niet wordt verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. Niet in geschil is dat het EUGS en het Wapenhandelsverdrag internationale verplichtingen in de zin van deze bepalingen zijn. Nu het nationale (Nederlandse) recht verwijst naar het EUGS en het Wapenhandelsverdrag, zijn de normen uit deze internationale instrumenten geïmporteerd in de Nederlandse rechtsorde, en kan de rechter hieraan toetsen. Het is daarmee niet relevant of de normen van het EUGS en het Wapenhandelsverdrag rechtstreekse werking hebben. De rechter is verplicht de nationale bepalingen voor zover mogelijk in overeenstemming met het EUGS en het Wapenhandelsverdrag uit te leggen. Verdragsconforme uitleg betekent ook dat als op grond van het EUGS of het Wapenhandelsverdrag een nieuwe toetsing plaatsvindt en zich een van de dwingende weigeringsgronden voordoet, de minister verplicht is gebruik te maken van de ruime bevoegdheden op grond van art. 6a lid 3 Bsg, art. 13 lid 3 Bsg en art. 8 AV009. Dat deze bepalingen als bevoegdheid zijn geformuleerd, maakt niet dat het onmogelijk is het Bsg en de AV009 zo (verdragsconform) uit te leggen dat de minister onder de in het EUGS genoemde omstandigheden verplicht is van deze bevoegdheden gebruik te maken, en wel door verdere uitvoer niet langer toe te staan. (rov. 3.3 en 5.30-5.34)

- De minister heeft miskend dat het er niet om gaat of thans kan worden 'vastgesteld' dat Israël het internationaal humanitair recht (opzettelijk) schendt met gebruikmaking van de F35, maar of een 'duidelijk risico' bestaat dat de F-35 gebruikt wordt bij dergelijke ernstige schendingen. Dat de minister aan dat criterium heeft getoetst, blijkt niet. Daarbij komt dat de eventuele complexiteit van de situatie geen reden mag zijn om de toets van art. 2 lid 2, onder c, EUGS op het duidelijke risico niet uit te voeren. Verder heeft de minister miskend dat als een dergelijk ernstig risico bestaat, zij reeds op grond van het EUGS verplicht is de uit- en doorvoer van F-35-onderdelen naar Israël te beletten, ongeacht eventuele andere overwegingen van buitenlands beleid, zoals de goede betrekkingen met Israël en de VS. (rov. 5.35-5.38)

- Het hof toetst niet aan het EUGS of het Wapenhandelsverdrag, maar aan het Bsg en de AV009, zoals uitgelegd in overeenstemming met deze internationaalrechtelijke instrumenten. De stelling van de Staat dat het EUGS en het Wapenhandelsverdrag geen rechtstreekse werking hebben en geen aanspraken beogen toe te kennen aan burgers is met het oog daarop niet relevant. (rov. 5.40)

- Door de verwijzing in de art. 5 lid 4 en 11 lid 3 Bsg naar 'internationale verplichtingen', waaronder het EUGS en het Wapenhandelsverdrag vallen, heeft het Bsg (mede) tot doel de uitvoer van militaire goederen te verbieden voor zover (er een duidelijk risico bestaat dat) deze worden gebruikt bij het plegen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Hetzelfde geldt voor de op het Bsg gebaseerde AV009, die – verdragsconform geïnterpreteerd – mede deze doelstelling beoogt te verwezenlijken. Oxfam Novib c.s. zijn algemeen belangorganisaties die onder meer het doel nastreven dat met door Nederland geleverde wapenonderdelen geen ernstige schendingen van internationaal humanitair recht worden begaan en die als zodanig in dit geding ontvankelijk zijn. De normen van het Bsg en de AV009 strekken tot bescherming van de belangen waarvoor Oxfam Novib c.s. in dit geding opkomen. (rov. 5.41)

- De door de Staat genoemde belangen, namelijk (i) het belang van de F-35 voor de veiligheid van Israël, (ii) de te verwachten schade aan de goede betrekkingen van Nederland met Israël, de VS en de overige landen in het F-35-programma als de uitvoer van F-35-onderdelen wordt gestaakt en (iii) het risico voor het voortbestaan van de hub in Woensdrecht, zijn geen belangen die gewicht in de schaal leggen als op grond van art. 8 AV009 en het Bsg (verdragsconform uitgelegd) getoetst wordt aan de dwingendrechtelijke criteria van art. 2 lid 2, onder c, EUGS. Bij een oorlog tussen Israël en andere landen of strijdersgroepen in de regio heeft de Staat in beginsel de bevoegdheid een (nieuwe) vergunning te verlenen voor de export van F-35-onderdelen naar Israël, mits daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat Israël de F-35 niet inzet bij haar operaties in Gaza. De Staat heeft uiteraard ook de bevoegdheid de AV009 in die zin aan te passen. (rov. 5.42-5.43)

- Het belang van Oxfam Novib c.s. bij het beletten van de onrechtmatige uitvoer van militaire goederen vanuit Nederland naar Israël komt niet te ontbreken doordat andere landen eventueel ook onrechtmatig handelen door de leveranties over te nemen. (rov. 5.45)

- Art. 2 lid 2, onder c, EUGS, respectievelijk de art. 5 lid 4 en 11 lid 3 Bsg schrijven dwingend voor in welke gevallen een vergunning moet worden geweigerd. In dit geval heeft de Staat slechts een zekere mate van vrijheid bij het beoordelen van de feiten. In dit geval had de minister niet tot een andere beoordeling kunnen komen dan dat een duidelijk risico bestaat op ernstige schendingen van internationaal humanitair recht met de F-35. Deze dwingendrechtelijke weigeringsgrond bij vergunningverlening geldt ook als een vergunning als de onderhavige opnieuw wordt beoordeeld naar aanleiding van nieuwe omstandigheden, in die zin dat in dit laatste geval verdere uitvoer onder die vergunning moet worden belet. (rov. 5.46)

- De Staat heeft aangevoerd dat Nederland zich tegenover de VS ertoe heeft verbonden dat de F-35-onderdelen vanuit Nederland onbeperkt kunnen worden doorgeleverd; een verbod op de uit- of doorvoer van F-35-onderdelen vanuit Nederland naar Israël zou dan ook tot gevolg hebben dat Nederland zijn internationale verplichtingen jegens de VS schendt. De rechter moet bij een conflict tussen verdragsbepalingen alle betrokken belangen afwegen om te bepalen welk verdrag in het desbetreffende geval voorrang heeft. De Staat heeft er belang bij dat Nederland zijn internationale verplichtingen jegens de VS, een belangrijke bondgenoot, nakomt. Het belang bij naleving van de internationale verplichtingen van de Staat onder internationale instrumenten met betrekking tot de regulering van de wapenhandel en naleving van de norm van art. 1 Geneefse Conventies (daaronder begrepen art. I lid 1 Eerste Aanvullend Protocol) weegt evenwel zwaarder. (rov. 5.47)

- De conclusie is dat de Staat onrechtmatig handelt door niet in te grijpen in de AV009 en door de uit- en doorvoer van F-35-onderdelen naar Israël niet te beletten. (rov. 5.48)

4 **Beoordeling van het middel in het principale beroep**

Onderdelen 1.1-1.3, 1.5-1.7

Moet de minister een verleende vergunning opnieuw beoordelen wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen?

4.1.1 De onderdelen 1.1-1.3 van het middel betogen, samengevat, dat het hof ten onrechte, of in ieder geval onvoldoende gemotiveerd, heeft geoordeeld dat in dit geval (dat zich kenmerkt door de omstandigheden dat (i) sprake is van een vergunning voor onbepaalde tijd, (ii) de meest recente toetsing aan het EUGS ruim zeven jaren geleden heeft plaatsgevonden, en (iii) sprake is van gewijzigde omstandigheden die bestaan uit een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht) een nieuwe toetsing aan het EUGS moet plaatsvinden. Het EUGS en het Wapenhandelsverdrag bevatten uitsluitend een aanmoediging om in het geval van nieuwe (relevante) informatie een reeds verleende vergunning opnieuw te beoordelen. Zij mogen niet zo worden uitgelegd dat in dit geval een herbeoordeling aan de hand van de voor vergunningverlening gegeven criteria van het EUGS dan wel het Wapenhandelsverdrag verplicht is, aldus de onderdelen.

De onderdelen 1.5-1.7 betogen in de kern dat een verplichting tot herbeoordeling aan de hand van de criteria van het EUGS ook niet kan worden afgeleid uit het Bsg en de AV009.

4.1.2 Ten behoeve van de beoordeling van deze onderdelen geeft de Hoge Raad eerst de toepasselijke regelgeving weer, en de maatstaven volgens welke het EUGS en het Wapenhandelsverdrag moeten worden uitgelegd (hierna in 4.2.1-4.2.8). Daarna zal de Hoge Raad ingaan op de vraag of de toepasselijke regelgeving verplicht tot herbeoordeling van een verleende vergunning wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen (hierna in 4.3.1-4.3.3). De conclusie zal zijn dat dit niet het geval is, maar dat dit niet tot cassatie kan leiden omdat bij de klachten geen belang bestaat.

(a) *Besluit strategische goederen en AV009*

4.2.1 In Nederland is de doorvoer, uitvoer en overdracht van militaire goederen geregeld in het Bsg. Op grond van het Bsg is voor elk van die activiteiten een vergunning vereist. Sinds 2012 wordt, ter implementatie van de Europese Richtlijn 2009/43/EG,[7] onderscheid gemaakt tussen individuele, globale en algemene vergunningen. Een algemene vergunning wordt verleend bij ministeriële regeling. De vergunning (AV009) waar het in deze zaak om gaat, is zo'n algemene vergunning.

4.2.2 De voor deze zaak relevante bepalingen van het Bsg luiden als volgt:

"**Artikel 1**

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *algemene doorvoervergunning*: een bij ministeriële regeling verleende toestemming aan in Nederland gevestigde beschikkingsbevoegden voor de doorvoer van militaire goederen door Nederland;

(…)

- *algemene uitvoervergunning*: een bij ministeriële regeling verleende toestemming aan in Nederland gevestigde beschikkingsbevoegden voor de uitvoer van militaire goederen uit Nederland naar een derde land;

- *beschikkingsbevoegde*: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die bevoegd is over militaire goederen te beschikken;

(…)

§ 3. Invoer en doorvoer van militaire goederen

Artikel 5

1. Het is verboden om militaire goederen door te voeren door Nederland zonder individuele of algemene doorvoervergunning.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. de doorvoer door Nederland van militaire goederen die uitsluitend worden vervoerd door de territoriale wateren of door het luchtruim;

b. de doorvoer door Nederland van militaire goederen die afkomstig zijn uit, of als eindbestemming hebben Australië, Japan, Nieuw-Zeeland, Zwitserland, een lidstaat of een van de lidstaten van de Noord-Atlantische verdragsorganisatie en die Nederland verlaten met hetzelfde vervoermiddel als waarmee ze zijn binnengekomen zonder overlading in Nederland;

c. de doorvoer door Nederland van militaire goederen die afkomstig zijn uit, en als eindbestemming hebben een lidstaat.

3. Onze Minister kan besluiten dat voor de doorvoer door Nederland van militaire goederen in situaties als bedoeld in het tweede lid een vergunning is vereist:

a. indien het belang van de internationale rechtsorde of een daarop betrekking hebbende internationale afspraak dat vereist of

b. indien Onze Minister dit noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid.

4. Een vergunning wordt in ieder geval niet verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen.

(…)

Artikel 6a

1. Een algemene doorvoervergunning wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

2. Een algemene doorvoervergunning kan onder beperkingen worden vastgesteld en er kunnen voorschriften en voorwaarden aan verbonden worden.

3. Onze Minister kan een beschikkingsbevoegde uitsluiten van het gebruik van een algemene doorvoervergunning ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen, openbare orde of openbare veiligheid.

(…)

§ 4. Uitvoer van militaire goederen

Artikel 11

1. Het is verboden om militaire goederen uit te voeren uit Nederland zonder individuele, globale of algemene uitvoervergunning.

2. (…)

3. Een vergunning wordt in ieder geval niet verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen.

(…)

Artikel 13

1. Een algemene uitvoervergunning wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

2. Een algemene uitvoervergunning kan onder beperkingen worden vastgesteld en er kunnen voorschriften en voorwaarden aan verbonden worden.

3. Onze Minister kan een beschikkingsbevoegde uitsluiten van het gebruik van een algemene uitvoervergunning ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen, openbare orde of openbare veiligheid."

4.2.3 Ingevolge het Bsg wordt een vergunning voor de uit- of doorvoer (hierna ook kortweg: uitvoer) van wapens dus niet verleend voor zover dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. In cassatie geldt als onbestreden uitgangspunt (zie rov. 5.31 van de uitspraak van het hof) dat tot deze internationale verplichtingen behoren de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het EUGS en het Wapenhandelsverdrag (zie hierna in 4.2.5 e.v.).

4.2.4 Art. 8 AV009 luidt als volgt:

"De Algemene Vergunning NL009 mag niet langer worden gebruikt indien de geregistreerde gebruiker of beschikkingsbevoegde door de Minister in kennis zijn gesteld dat geïntegreerde buitenlandpolitieke- of veiligheidsafwegingen zich verzetten tegen voortgezet gebruik van de Algemene Vergunning NL009. Een kennisgeving om die redenen kan te allen tijde plaatsvinden."

(b) *EUGS en Wapenhandelsverdrag*

4.2.5 Het EUGS is vastgesteld op 8 december 2008, en is op 16 september 2019[8] gewijzigd. De voor de beoordeling in cassatie relevante bepalingen van het EUGS luiden als volgt:

"*Artikel 1*

1. Elke lidstaat toetst per geval de bij hem ingediende aanvragen inzake uitvoervergunningen, waaronder ook de aanvragen die betrekking hebben op overdrachten van regering aan regering, voor goederen die worden vermeld op de in artikel 12 bedoelde gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, aan de criteria van artikel 2.

1 bis. Indien er nieuwe informatie beschikbaar wordt, wordt elke lidstaat aangemoedigd reeds verleende uitvoervergunningen voor goederen die worden vermeld op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, opnieuw te beoordelen.

(…)

Artikel 2

Criteria

1. Criterium 1: Naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten, in het bijzonder de door de VN-Veiligheidsraad of de Europese Unie aangenomen sancties, overeenkomsten inzake non-proliferatie en andere onderwerpen, alsmede van andere internationale verplichtingen en verbintenissen.

Een uitvoervergunning wordt geweigerd indien de verlening ervan strijdig is met onder andere:

(…)

b ter) de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Wapenhandelsverdrag;

(…)

2. Criterium 2: Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land

(…)

— De lidstaten evalueren de houding van het ontvangende land ten opzichte van belangrijke, in instrumenten van internationaal humanitair recht vastgelegde beginselen, en

c) weigeren een uitvoervergunning indien er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

(…)

5. Criterium 5: Nationale veiligheid van de lidstaten, van de gebieden waarvan een van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten

De lidstaten houden rekening met:

a)

a) de mogelijke gevolgen van de uit te voeren militaire goederen of technologie voor hun eigen defensie- en veiligheidsbelangen alsmede die van lidstaten en van bevriende landen en bondgenoten, waarbij deze factor echter niet van invloed mag zijn op de toepassing van de criteria inzake de naleving van de mensenrechten en de regionale vrede, veiligheid en stabiliteit;

(…)

Artikel 10

Waar dat passend is, mogen de lidstaten ook rekening houden met het effect van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, maar deze factoren mogen niet van invloed zijn op de toepassing van de voorgaande criteria."

4.2.6 De wijziging van het EUGS in 2019 hield verband met de inwerkingtreding van het Wapenhandelsverdrag[9]. Het Wapenhandelsverdrag is op 2 april 2013 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en is op 24 december 2014 in werking getreden. Alle lidstaten van de Europese Unie, en dus ook Nederland[10], zijn partij bij het Wapenhandelsverdrag. De voor deze zaak relevante bepalingen van het Wapenhandelsverdrag luiden als volgt:

"**Article 1. Object and Purpose**

The object of this Treaty is to:

- Establish the highest possible common international standards for regulating or improving the regulation of the international trade in conventional arms;
- Prevent and eradicate the illicit trade in conventional arms and prevent their diversion;

for the purpose of:

- Contributing to international and regional peace, security and stability;
- Reducing human suffering;
- Promoting cooperation, transparency and responsible action by States Parties in the international trade in conventional arms, thereby building confidence among States Parties.

(…)

Article 5. General implementation

1. Each State Party shall implement this Treaty in a consistent, objective and non discriminatory manner, bearing in mind the principles referred to in this Treaty.

2. Each State Party shall establish and maintain a national control system, including a national control list, in order to implement the provisions of this Treaty.

(…)

Article 6. Prohibitions

(…)

3. A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party.

Article 7. Export and Export Assessment

1. If the export is not prohibited under Article 6, each exporting State Party, prior to authorization of the export of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, under its jurisdiction and pursuant to its national control system, shall, in an objective and non-discriminatory manner, taking into account relevant factors, including information provided by the importing State in accordance with Article 8 (1), assess the potential that the conventional arms or items:

(…)

b. could be used to:

i. commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law;

(…)

2. The exporting State Party shall also consider whether there are measures that could be undertaken to mitigate risks identified in (a) or (b) in paragraph 1, such as confidence-building measures or jointly developed and agreed programmes by the exporting and importing States.

3. If, after conducting this assessment and considering available mitigating measures, the exporting State Party determines that there is an overriding risk of any of the negative consequences in paragraph 1, the exporting State Party shall not authorize the export.

(…)

7. If, after an authorization has been granted, an exporting State Party becomes aware of new relevant information, it is encouraged to reassess the authorization after consultations, if appropriate, with the importing State.”

(c) Maatstaven voor uitleg Wapenhandelsverdrag en EUGS

4.2.7 De uitleg van het Wapenhandelsverdrag moet plaatsvinden aan de hand van de maatstaven van de art. 31 en 32 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (hierna: WVV).**11**

Op grond van art. 31 lid 1 WVV moet een verdrag te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag. Uit art. 31 lid 3, aanhef en onder b, WVV volgt dat behalve met de context rekening moet worden gehouden met ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de verdragspartijen inzake de uitleg van het verdrag is ontstaan, hetgeen meebrengt dat ook de heersende opvatting in de rechtspraak en literatuur van de verdragslanden een primair interpretatiemiddel bij de uitleg van dat verdrag vormt.**12**

Op aanvullende middelen van uitleg kan een beroep worden gedaan om de betekenis die voortvloeit uit de toepassing van art. 31 WVV te bevestigen of de betekenis te bepalen indien de uitleg, geschied overeenkomstig art. 31 WVV, de betekenis dubbelzinnig of duister laat, of leidt tot een resultaat dat duidelijk ongerijmd of onredelijk is (art. 32 WVV). Met inachtneming van het bepaalde in art. 32 WVV kan voor de uitleg van een verdrag een beroep worden gedaan op de voorbereidende werkzaamheden (*travaux préparatoires*) van dat verdrag.**13**

4.2.8 Het EUGS is een besluit van de Raad van de Europese Unie op grond van art. 29 VEU. Voor de uitleg van Unierecht gelden Unierechtelijke uitlegmaatstaven, die voor een groot deel overeenstemmen met de maatstaven van het WVV. De Unierechtelijke uitlegmaatstaven komen, voor zover in deze zaak van belang, op het volgende neer.

De gebruikte begrippen moeten uniform en autonoom worden uitgelegd. De betekenis van gebezigde begrippen kan niet afhankelijk zijn van de uitleg van nationaal recht.**14** Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) moet een bepaling van Unierecht waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, worden uitgelegd in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van de gehanteerde termen, met inachtneming van de context waarin ze worden gebruikt en van de doelstellingen van de regeling waarvan ze deel uitmaken.**15** Bij de uitleg moet verder ermee rekening worden gehouden dat teksten binnen de Europese Unie in verschillende taalversies worden opgesteld, en dat die allemaal als authentiek gelden.**16**

Als een bepaling onduidelijk is geformuleerd, kan worden uitgegaan van de uitleg die het meest voor de hand ligt.**17** Als uit de geschiedenis van de totstandkoming van een bepaling de bedoeling niet duidelijk blijkt, kan slechts van de betekenis van de bestaande tekst worden uitgegaan en daaraan de betekenis worden toegekend die uit een letterlijke en logische interpretatie voortvloeit,**18** met inachtneming van de context en het door de regeling gestelde doel.**19**

(d) Aanmoediging tot herbeoordeling in EUGS en Wapenhandelsverdrag

4.3.1 Art. 1 lid 1bis EUGS bepaalt dat indien nieuwe informatie beschikbaar komt, elke lidstaat wordt aangemoedigd reeds verleende uitvoervergunningen opnieuw te beoordelen. Deze bepaling is aan het EUGS toegevoegd in verband met de inwerkingtreding en implementatie van het Wapenhandelsverdrag, meer in het bijzonder art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag (zie hiervoor in 4.2.6).

4.3.2 Art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag en het daarop gebaseerde art. 1 lid 1bis EUGS kennen niet een verplichting tot herbeoordeling wanneer nieuwe informatie beschikbaar komt die erop duidt dat er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren goederen gebruikt kunnen worden bij het begaan of faciliteren van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht. De relevante bewoordingen (‘wordt aangemoedigd’, ‘is encouraged’ en in de Franse en Duitse taalversies van het EUGS ‘est encouragé’ en ‘wird (…) bestärkt’) duiden naar de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis op een bevoegdheid van de verdrags- en lidstaten, en niet op een verplichting.

Deze betekenis wordt bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis van art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag. De eerste concepttekst**20** voor het huidige art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag luidde:

“If, after an authorization has been granted, a State Party becomes aware of new relevant information that causes it to reassess that there is an overriding risk of any of the consequences of paragraphs 1, 2, 3, 4, and 5 of article 4, the State Party may suspend or revoke the authorization.”

Uit de *travaux préparatoires* blijkt dat is onderhandeld over het al dan niet verplichtende karakter van de bepaling. In dat verband is voorgesteld om het vrijblijvende ‘may suspend or revoke’ van de concepttekst te vervangen door het niet verplichtende ‘is encouraged to suspend or revoke’, maar is ook voorgesteld om ‘may’ juist te vervangen door het wel verplichtende ‘shall’. De onderhandelingen hebben geresulteerd in een tekst waarin elke Verdragsstaat wordt aangemoedigd (‘is encouraged to reassess’), en dus niet wordt verplicht, om een vergunning opnieuw te beoordelen als hij op de hoogte raakt van nieuwe relevante informatie. Ook de heersende opvatting in de literatuur**21** is dat geen sprake is van een verplichting tot herbeoordeling.

Er zijn onvoldoende aanknopingspunten om de bepalingen niettemin zo uit te leggen dat deze tot herbeoordeling verplichten wanneer nieuwe relevante informatie beschikbaar komt. Ook de doelstellingen van het Wapenhandelsverdrag en het EUGS kunnen niet in weerwil van de duidelijke bewoordingen en totstandkomingsgeschiedenis tot die uitleg leiden.

4.3.3 Gelet op wat hiervoor in 4.3.2 is overwogen, geeft het oordeel van het hof dat een redelijke uitleg van het EUGS meebrengt dat in dit geval een nieuwe toetsing aan de criteria van het EUGS moet plaatsvinden, blijk van een onjuiste rechtsopvatting. In zoverre zijn de hiervoor in 4.1.1 weergegeven klachten gegrond.

4.3.4 Dit kan evenwel niet tot cassatie leiden. Het hof heeft immers (zie rov. 5.28) de vorderingen van Oxfam Novib c.s. ook beoordeeld ervan uitgaande dat het EUGS in dit geval niet tot herbeoordeling verplicht. Tegen de op dat uitgangspunt gebaseerde beoordeling richten zich de klachten van de onderdelen 2.1 en 2.2. Bij de beoordeling van die onderdelen (zie hierna in 4.5.2-4.5.10) zal blijken dat die klachten falen. Bij de klachten van de onderdelen 1.1-1.3 bestaat dan ook geen belang. Dat geldt ook voor de klachten van de daarop voortbouwende onderdelen 1.5-1.7.

Onderdeel 1.4

4.4 Onderdeel 1.4 klaagt dat het hof een ontoelaatbaar wetgevingsbevel heeft gegeven. Gelet op wat de Hoge Raad hierna in 4.8.2-4.8.5 oordeelt, behoeft deze klacht geen behandeling.

Onderdeel 2

Gelden bij een onverplichte herbeoordeling van een verleende vergunning de dwingende criteria van het EUGS?

4.5.1 De onderdelen 2.1 en 2.2 richten zich tegen het oordeel van het hof (in rov. 5.28 en de daarop voortbouwende overwegingen) dat een redelijke uitleg van het EUGS meebrengt dat als een lidstaat op grond van nieuwe relevante informatie overgaat tot herbeoordeling van een verleende vergunning, deze lidstaat in ieder geval moet toetsen aan de in het EUGS neergelegde dwingende criteria zoals die van art. 2 lid 2, onder c, EUGS. Volgens de onderdelen volgt uit het EUGS (of het Wapenhandelsverdrag) niet dat bij een onverplichte herbeoordeling moet worden getoetst aan de daarin neergelegde criteria en dat een verplichting bestaat om de verdere uitvoer onder een vergunning te beëindigen als zich een dwingende weigeringsgrond als die van art. 2 lid 2, onder c, EUGS voordoet.

4.5.2 Bij de beoordeling van deze onderdelen zijn opnieuw de hiervoor in 4.2.1-4.2.8 weergegeven regelgeving en uitlegmaatstaven relevant.

4.5.3 Op grond van art. 8 AV009 en de art. 6a lid 3 en 13 lid 3 Bsg heeft de minister de bevoegdheid om het gebruik van een vergunning geheel of gedeeltelijk te doen beëindigen. Deze bevoegdheid strookt met art. 1 lid 1bis EUGS, dat bepaalt dat indien nieuwe informatie beschikbaar komt, elke lidstaat wordt aangemoedigd reeds verleende uitvoervergunningen opnieuw te beoordelen (zie ook hiervoor in 4.3.1-4.3.2).

Het hof heeft (in rov. 5.28) geoordeeld dat de minister, naar aanleiding van de gebeurtenissen na 7 oktober 2023, de AV009 opnieuw heeft beoordeeld en daarbij ook heeft getoetst aan het EUGS, en dat de minister dus kennelijk gehoor heeft gegeven aan de in art. 1 lid 1bis EUGS vervatte aansporing tot herbeoordeling. Dit oordeel is in cassatie uitgangspunt.

4.5.4 Het hof heeft verder (zie o.a. rov. 5.29) bij zijn beoordeling tot uitgangspunt genomen dat art. 2 lid 2, onder c, EUGS een dwingende weigeringsgrond bevat, die inhoudt dat een vergunning moet worden geweigerd als sprake is van een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. De Staat heeft in cassatie ook tegen dit uitgangspunt – terecht – geen klacht gericht.

4.5.5 Art. 1 lid 1bis EUGS bepaalt niet aan de hand van welke criteria een herbeoordeling als in die bepaling bedoeld, moet worden verricht. Ook art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag doet dat niet. De relevante bewoordingen (‘uitvoervergunningen (…) opnieuw te beoordelen’, ‘reassess export licences’, en in de Franse en Duitse taalversies van het EUGS ‘réévaluer les autorisations d'exportation’ en ‘Ausfuhrgenehmigungen (…) erneut zu prüfen’) duiden, in hun context, naar de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis erop dat de eerdere beoordeling opnieuw wordt verricht, aan de hand van de maatstaf die ook gold voor de eerdere beoordeling en met inachtneming van de nieuwe informatie. Hiermee strookt om art. 1 lid 1bis EUGS aldus uit te leggen dat bij de hierin bedoelde herbeoordeling dezelfde criteria, met de daarin vervatte dwingende weigeringsgronden, gelden als bij de in art. 1 lid 1 EUGS bedoelde aanvankelijke beoordeling.

4.5.6 Deze uitleg strookt met voorwerp en doel van zowel het EUGS als het Wapenhandelsverdrag.

Volgens de considerans van het EUGS (punt 2) erkennen de lidstaten dat staten die militaire goederen en technologie uitvoeren een bijzondere verantwoordelijkheid dragen en zijn de lidstaten vastbesloten om (punt 3) hoge gemeenschappelijke normen vast te stellen die worden gezien als minimum voor het beheer van en het betrachten van terughoudendheid bij overdracht van militaire goederen en technologie door alle lidstaten, en om (punt 4) de uitvoer te voorkomen van militaire goederen en technologie die voor binnenlandse onderdrukking of internationale agressie kunnen worden gebruikt, dan wel tot regionale instabiliteit kunnen bijdragen. Art. 1 Wapenhandelsverdrag spreekt in dit verband van "the highest possible common international standards".

Deze hoge normen staan niet op zichzelf, maar vinden blijkens onder andere de preambule van het Wapenhandelsverdrag (*Principles*, vijfde gedachtestreepje) hun basis onder meer in de Geneefse Conventies van 1949 (waaronder het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd**22**). Ook in de Gids voor de gebruiker bij het EUGS (versie 12189/19, hierna: Gebruikersgids, die onder andere is opgesteld om 'best practices' bij de uitleg van de criteria samen te brengen, zonder afbreuk te doen aan de ruimte van de lidstaten voor een beoordeling per geval en een eigen interpretatie,**23** en die ingevolge art. 13 EUGS als leidraad voor de uitvoering van het EUGS dient) wordt voor de toepassing van criterium 2 van het EUGS gerefereerd aan de Geneefse Conventies, en aan de volgens de Gebruikersgids (punt 2.13) in dit verband gebruikelijke interpretatie van het gemeenschappelijke art. 1 van de Geneefse Conventies. Het is mede tegen de achtergrond van de Geneefse Conventies dat in het Wapenhandelsverdrag en het EUGS bepalingen zijn opgenomen die ertoe strekken dat wordt voorkomen dat wapenleveranties worden toegestaan indien een duidelijk risico bestaat dat de wapens gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

4.5.7 Art. 1 lid 1bis EUGS is ontleend aan art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag en heeft geen kenbare eigen totstandkomingsgeschiedenis. De totstandkomingsgeschiedenis van art. 7 lid 7 Wapenhandelsverdrag leidt niet tot een andere dan de hiervoor in 4.5.5 vermelde uitleg van art. 1 lid 1bis EUGS. De verdragsgeschiedenis geeft geen duiding aan het begrip 'to reassess the authorization'. Uit de *travaux préparatoires* blijkt dat is onderhandeld over het al dan niet verplichtende karakter van de bepaling, meer in het bijzonder over het gebruik van de woorden 'may', 'shall' of 'encouraged to' in verhouding tot 'suspend or revoke the authorization' zoals verwoord in de concepttekst. Dit heeft – naar mag worden aangenomen bij wijze van compromis – geleid tot een tekst waarin een aanmoediging en niet een verplichting tot herbeoordeling is opgenomen (zie hiervoor in 4.3.1-4.3.2). Daarbij is ervoor gekozen om de woorden 'encouraged to' niet te betrekken op de in de concepttekst gebruikte bewoordingen 'suspend or revoke the authorization' maar op de in de definitieve tekst gebruikte bewoordingen 'reassess the authorization'. Over de wijze waarop deze formulering tot stand is gekomen blijkt uit de *travaux préparatoires* weinig. Zo kan daaruit niet worden opgemaakt welke overwegingen ertoe hebben geleid om de in de concepttekst voorgestelde, op de woorden 'causes it to reassess' volgende, bewoordingen 'that there is an overriding risk of any of the consequences (…)' niet in de eindtekst op te nemen. Daarvoor zijn, in het licht van het bereikte compromis, verschillende verklaringen mogelijk, waarover de *travaux préparatoires* geen duidelijkheid bieden. Uit de *travaux préparatoires* kan dan ook niet worden afgeleid dat bij de herbeoordeling waartoe in de eindtekst wordt aangemoedigd de criteria van onder meer art. 7 lid 1 Wapenhandelsverdrag niet zouden gelden. Opmerking verdient daarbij dat de onderhandelingen over het al dan niet verplicht zijn tot herbeoordeling van weinig betekenis zouden zijn geweest als bij herbeoordeling geen criteria zouden gelden; de herbeoordeling waartoe in de eindtekst wordt aangemoedigd zou dan in wezen inhoudsloos kunnen zijn. Dat de verdragsstaten dat hebben bedoeld, is weinig aannemelijk. Ook in de statenpraktijk is daarvoor geen aanknopingspunt te vinden.**24**

4.5.8 Wat hiervoor in 4.5.5-4.5.7 is overwogen, wijst erop dat art. 1 lid 1bis EUGS zo moet worden uitgelegd dat de minister bij een herbeoordeling van de vergunning, met inachtneming van de nieuw beschikbare informatie, moet beoordelen of nog steeds kan worden gezegd dat zich geen dwingende weigeringsgrond in de zin van het EUGS voordoet, en dat als wordt vastgesteld dat zo'n weigeringsgrond zich (inmiddels) voordoet, het gebruik van de vergunning niet langer mag worden toegestaan.

4.5.9 De Hoge Raad ziet in dit kort geding geen aanleiding prejudiciële vragen te stellen aan het HvJEU over de uitleg van het EUGS, nog daargelaten of het HvJEU, gelet op het bepaalde in art. 24 lid 1 VEU, bevoegd is om vragen daarover te beantwoorden.

4.5.10 De klachten van de onderdelen 2.1 en 2.2 berusten dus op een onjuiste rechtsopvatting, en falen daarom.

4.5.11 Nu de Staat het oordeel van het hof dat de minister bij de uitgevoerde herbeoordeling van de vergunning moest toetsen aan de dwingende weigeringsgrond van art. 2 lid 2, onder c, EUGS in cassatie niet met succes heeft bestreden, ontbreekt belang bij de onderdelen 1.1-1.3 en 1.5-1.7 (zie hiervoor in 4.3.4), en bij de daarop voortbouwende klachten van de onderdelen 2.3 en 2.4.

Onderdeel 3

Kunnen Oxfam Novib c.s. een beroep doen op het Bsg en de AV009?

4.6.1 Onderdeel 3.1 richt zich onder meer tegen het oordeel van het hof in rov. 5.41 dat de normen van het Bsg en de AV009 strekken tot bescherming van de belangen waarvoor Oxfam Novib c.s. in dit geding opkomen. Het onderdeel klaagt dat het hof heeft miskend dat het Bsg en de AV009 geen verplichtingen jegens burgers bevatten en burgers geen rechten toekennen; het doel of de strekking van het Bsg en de AV009 is niet het beschermen van (de belangen van) burgers. Er is dan ook niet voldaan aan het relativiteitsvereiste, aldus het onderdeel. Onderdeel 3.2 klaagt dat het oordeel van het hof (in rov. 5.30-5.34, 5.40 en 5.41) dat niet relevant is dat het EUGS en het Wapenhandelsverdrag geen rechtstreekse werking hebben, blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. Die omstandigheid is volgens het onderdeel wel relevant bij de beoordeling of Oxfam Novib c.s. in rechte een beroep kunnen doen op het Bsg en de daarop gebaseerde AV009.

4.6.2 De vordering van Oxfam Novib c.s. richt zich op naleving door de Staat van een rechtsplicht zoals bedoeld in art. 3:296 lid 1 BW. Bij verbods- en bevelsacties, zoals in de onderhavige zaak aan de orde, speelt de uitwerking van het relativiteitsvereiste in art. 6:163 BW dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, geen rol. Het volstaat dat de gedaagde jegens de eiser een rechtsplicht heeft (art. 3:296 BW en, in geval van onrechtmatige daad, art. 6:162 BW), en dat de eiser voldoende belang heeft bij het voorkomen of beëindigen van een (dreigende) schending daarvan. Bij de beantwoording van de vraag of is voldaan aan het in art. 3:296 lid 1 BW vervatte vereiste dat de rechtsplicht waarvan naleving wordt gevorderd strekt tot bescherming van het belang waarin de eiser is of dreigt te worden aangetast, komt het aan op het doel en de strekking van de rechtsplicht, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke belangen de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.**25**

4.6.3 Met zowel het EUGS als het Wapenhandelsverdrag (zie onder andere de art. 1 en 14 Wapenhandelsverdrag) is beoogd dat aan hun doelstellingen wordt voldaan onder meer doordat in nationale wet- en regelgeving van de lid- en verdragstaten de uitvoer van wapens effectief wordt gereguleerd en gecontroleerd.**26** Deze controle moet leiden tot verantwoorde nationale beslissingen omtrent uitvoer van militaire goederen die onder de reikwijdte van het verdrag vallen.**27**Daaraan is in Nederland in het Bsg (en de daarop gebaseerde AV009) uitvoering gegeven. De in het EUGS en het Wapenhandelsverdrag opgenomen criteria hebben daarmee werking in de nationale rechtsorde gekregen. Dit is ook het uitgangspunt van de toelichting op de wijziging van het Bsg, waarin onder meer staat dat militaire transacties in de praktijk steeds aan de criteria van het EUGS worden getoetst, en dat de criteria van het Wapenhandelsverdrag alsmede (mogelijke toekomstige) andere internationale verplichtingen op dit gebied toetsingscriteria in het kader van het besluit zijn geworden.**28** De aldus binnen de context van het Bsg en de AV009 geldende criteria moeten dus binnen het nationale recht worden toegepast.

4.6.4 Gelet op de doorwerking van de verplichtingen uit het EUGS en het Wapenhandelsverdrag in het Bsg en de AV009, moeten doel en strekking van het Bsg en de AV009, en meer in het bijzonder van de daarin opgenomen bevoegdheden om een vergunning te weigeren of om verder gebruik daarvan niet toe te staan, worden beoordeeld tegen de achtergrond van (doel en strekking van) het EUGS en het Wapenhandelsverdrag.**29**

4.6.5 Het stelsel van toetsingscriteria en dwingende weigeringsgronden in het EUGS en het Wapenhandelsverdrag is onder meer gericht op het voorkomen van onverantwoorde wapentransacties en van doorvoer van wapens naar de illegale markt.**30**Met art. 2 lid 2, onder c, EUGS en art. 7 lid 3 Wapenhandelsverdrag is meer in het bijzonder beoogd te voorkomen dat uit te voeren wapens worden gebruikt voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, zoals dat onder meer in de Geneefse Conventies is neergelegd (zie ook hiervoor in 4.5.6). Dit geheel van regels heeft ten doel het menselijk lijden te verminderen en bij een gewapend conflict burgers te beschermen die niet aan de vijandelijkheden deelnemen, en dienen aldus mede ter bescherming van deze burgers.

4.6.6 Gelet op wat hiervoor in 4.6.3-4.6.5 is overwogen, moet worden aangenomen dat met de verwijzing naar en doorwerking van de verplichtingen uit het Wapenhandelsverdrag en het EUGS – meer in het bijzonder art. 7 lid 3 respectievelijk art. 2 lid 2, onder c, daarvan – in het Bsg is beoogd om door middel van nationale regelgeving niet alleen de handhaving van het internationaal humanitair recht in algemene zin te bevorderen, maar ook te voorkomen dat individuele burgers het slachtoffer worden van wapengebruik in strijd met het internationaal humanitair recht. Degenen die hierdoor dreigen te worden geraakt, moeten kunnen bewerkstelligen dat de Staat zich in dit verband aan zijn verplichtingen houdt.

Het vorenstaande wordt niet anders doordat tegen besluiten die worden genomen op de voet van het Bsg, slechts bezwaar en beroep openstaat voor een beperkte kring van belanghebbenden. De inrichting van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming bepaalt niet het beschermingsbereik van de verplichtingen die op grond van het Bsg en de AV009 op de Staat rusten en doet geen afbreuk aan de aanspraak op rechtsbescherming van individuele burgers die als gevolg van de niet-naleving door de Staat van zijn verplichtingen het

slachtoffer dreigen te worden van wapengebruik in strijd met het internationaal humanitair recht. Daarvoor staat de weg naar de burgerlijke rechter open.

Het Bsg en de AV009 geven daarmee ook aanspraken (waarop art. 3:296 lid 1 BW ziet) aan hen die het risico lopen dat door het (blijven) toestaan van de uitvoer van wapens zich jegens hen een gevaar op ernstige schending van internationaal humanitair recht realiseert.

4.6.7 Het hof heeft, onbestreden in cassatie, vastgesteld dat Oxfam Novib c.s. in deze zaak opkomen voor bescherming van de (burger)bevolking in Gaza tegen het risico dat de uit te voeren F-35-onderdelen gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Uit wat hiervoor in 4.6.3-4.6.6 is overwogen, volgt dat de normen van het Bsg en de AV009, en de daaruit voortvloeiende rechtsplicht van de Staat, ook strekken ter bescherming van dat belang.

De hiervoor in 4.6.1 genoemde klachten van de onderdelen 3.1 en 3.2 falen dus.

4.6.8 Ook de overige klachten van onderdeel 3 kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

Onderdelen 4 en 5

Heeft het hof de beslissingsruimte van de Staat miskend?

4.7.1 De Hoge Raad zal eerst onderdeel 5 te behandelen. Onderdeel 5.1 klaagt onder meer dat onbegrijpelijk is het oordeel van het hof (in rov. 5.36 in verbinding met rov. 3.15) dat niet blijkt dat de minister bij de herbeoordeling van de AV009 heeft getoetst aan het criterium 'duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht' als bedoeld in art. 2 lid 2, onder c, EUGS. De minister heeft bij de beoordeling op grond van art. 8 AV009 het risico meegewogen dat de F-35-onderdelen gebruikt zouden kunnen worden bij ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, aldus de klacht.

4.7.2 Het hof heeft de wijze waarop de minister is gekomen tot de beslissing om niet in te grijpen in de AV009 afgeleid uit hetgeen de Staat hierover heeft gesteld, omdat die beslissing niet schriftelijk is vastgelegd (rov. 5.36), en het hof is daarbij uitgegaan van hetgeen het in rov. 3.15 heeft weergegeven over de motivering van de beslissing van de minister. Het oordeel van het hof dat niet blijkt dat de minister aan het criterium van art. 2 lid 2, onder c, EUGS heeft getoetst, berust daarmee op een aan het hof als feitenrechter voorbehouden uitleg van de gedingstukken met betrekking tot de toetsing die de minister feitelijk heeft uitgevoerd. Die uitleg is in het licht van de stellingen van de Staat niet onbegrijpelijk. Onderdeel 5.1 faalt daarom.

4.7.3 De overige klachten van onderdeel 5 kunnen evenmin tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

4.8.1 Onderdeel 4.1 betoogt onder meer dat de burgerlijke rechter, zeker in kort geding, een grote mate van terughoudendheid moet betrachten bij de beoordeling van een vordering als de onderhavige. Het hof heeft deze terughoudendheid miskend, en heeft in plaats daarvan vol, althans te indringend, getoetst, aldus de klacht.

4.8.2 Bij de beoordeling van deze klacht stelt de Hoge Raad voorop dat het onderdeel terecht tot uitgangspunt neemt dat de burgerlijke rechter, zeker in kort geding, het handelen van de Staat op het gebied van buitenlands beleid en (nationale en internationale) veiligheid met grote terughoudendheid dient te toetsen. Het beleid van de Staat op deze gebieden hangt in sterke mate af van politieke en andere beleidsmatige afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval. Dit betekent dat het niet aan de rechter is om deze afwegingen te maken en dat de rechter zich bovendien terughoudend moet opstellen met betrekking tot de door de Staat gemaakte afwegingen.[31] Daarbij is ook van belang dat beslissingen van de Staat op dit terrein (mede) kunnen zijn genomen op basis van geheime of vertrouwelijke informatie die bijvoorbeeld via binnen- en buitenlandse inlichtingendiensten en diplomatieke kanalen wordt verkregen en dat van de Staat niet kan worden gevergd dat hij ten overstaan van de rechter steeds nauwkeurig inzicht geeft in die informatie. Deze informatie kan immers een zodanig vertrouwelijk karakter hebben, dat de Staat die niet in een procedure naar voren kan brengen.[32]

4.8.3 Uit wat hiervoor in 4.7.2 is overwogen, volgt dat het hof tot uitgangspunt heeft kunnen nemen dat de minister bij de beslissing om niet in te grijpen in de AV009 niet heeft getoetst aan het criterium van art. 2 lid 2, onder c, EUGS, terwijl de minister bij een herbeoordeling als in dit geval aan de orde daaraan wel dient te toetsen (zie hiervoor in 4.5.5-4.5.8). De door de burgerlijke rechter in acht te nemen grote terughoudendheid op het gebied van (nationale en internationale) veiligheid en buitenlands beleid (zie hiervoor in 4.8.2) brengt in de omstandigheden van dit geval mee dat de rechter niet zelf oordeelt over de vraag of een duidelijk risico bestaat op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht als bedoeld in art. 2 lid 2, onder c, EUGS, maar dat de rechter de minister in de gelegenheid stelt om de verrichte (her)beoordeling van een vergunning opnieuw uit te voeren en een nieuwe beslissing te nemen. De uitkomst van die (her)beoordeling kan wederom aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

4.8.4 Uitgaande van zijn – in cassatie tevergeefs bestreden – oordeel dat de minister niet aan het criterium van art. 2 lid 2, onder c, EUGS heeft getoetst (zie hiervoor in 4.7.2), had het hof dus niet – zoals het in rov. 5.6-5.19 heeft gedaan – zelf mogen beoordelen of zich een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht in de zin van art. 2 lid 2, onder c, EUGS voordoet, maar had het hof de minister gelegenheid moeten geven om over te gaan tot de hiervoor in 4.8.3 bedoelde herbeoordeling.

4.8.5 Onderdeel 4.1 slaagt dus in zoverre. Voor het overige behoeft onderdeel 4.1 geen behandeling. Ook de overige klachten van onderdeel 4 behoeven geen behandeling.

4.8.6 De Hoge Raad zal zelf de zaak afdoen door de Staat (hier: de minister) te gelasten om, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, binnen zes weken na deze uitspraak de herbeoordeling van de AV009 opnieuw uit te voeren en een nieuwe beslissing te nemen en die aan Oxfam Novib c.s. bekend te maken.

5 Beoordeling van het middel in het incidentele beroep

5.1 Met het slagen van onderdeel 4.1 in het principale beroep is de voorwaarde vervuld waaronder het incidentele beroep is ingesteld, en moet het incidentele beroep dus worden behandeld.

5.2 Onderdeel I van het middel houdt in dat voor zover het hof heeft geoordeeld dat het EUGS geen rechtstreekse werking heeft, dit oordeel onjuist is.

De veronderstelling waaronder deze klacht is geformuleerd, is onjuist. Het hof heeft in het midden gelaten of aan het EUGS rechtstreekse werking toekomt.

5.3 Onderdeel II klaagt dat voor zover het hof heeft geoordeeld dat de AV009 in 2016 is getoetst aan het EUGS, dit oordeel onbegrijpelijk is, althans ontoereikend is gemotiveerd, omdat niet duidelijk is waarop het hof dat oordeel baseert en het hof niet is ingegaan op de hierop betrekking hebbende stellingen van Oxfam Novib c.s.

Ook deze klacht mist feitelijke grondslag. Zoals het hof heeft vermeld in voetnoot 51, is het veronderstellenderwijs ervan uitgegaan dat de AV009 in 2016 is getoetst aan het EUGS. Met die formulering heeft het hof onmiskenbaar tot uitdrukking gebracht dat het in het midden laat of de AV009 in 2016 aan het EUGS is getoetst. Het hof kon dit ook in het midden laten, gelet op zijn beslissing over de toewijsbaarheid van de vorderingen van Oxfam Novib c.s.

5.4.1 Onderdeel III richt zich tegen rov. 5.47 van het bestreden arrest, waarin het hof heeft overwogen dat de Staat er belang bij heeft dat Nederland zijn internationale verplichtingen jegens de Verenigde Staten tot doorlevering van F-35-onderdelen nakomt, maar het belang bij naleving van de internationale verplichtingen van de Staat onder internationale instrumenten met betrekking tot de regulering van de wapenhandel en naleving van de norm van art. 1 Geneefse Conventies zwaarder weegt. Het onderdeel klaagt dat het hof ten onrechte een belangenafweging heeft uitgevoerd. Het voert aan dat dit onjuist is omdat het hof miskent (i) dat de Staat reeds op grond van het EUGS verplicht was om de uitvoer en doorvoer van F-35-onderdelen naar Israël te weigeren en dat daarom een afweging tussen verdragsverplichtingen niet aan de orde is, (ii) dat art. 2 lid 2, onder c, EUGS van hogere orde is dan de internationale verplichtingen van de Staat jegens de Verenigde Staten en (iii) dat art. 1 Geneefse Conventies, art. 1 lid 1 Eerste Aanvullende Protocol en de verplichtingen uit het Wapenhandelsverdrag en het EUGS van hogere orde zijn dan, althans voorrang hebben op, de verplichtingen van de Staat jegens de Verenigde Staten.

5.4.2 Het oordeel van het hof moet als volgt worden begrepen. Het hof heeft geoordeeld dat als de minister bij de (her)beoordeling van een vergunning(aanvraag) vaststelt dat een duidelijk risico op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht bestaat als bedoeld in art. 2 lid 2, onder c, EUGS, hij geen ruimte heeft om in weerwil daarvan de vergunning op andere gronden toch te verlenen of nog te laten gebruiken (rov. 5.37 en 5.46). Vervolgens heeft het hof in rov. 5.47 overwogen dat de internationale verplichtingen van de Staat jegens de Verenigde Staten dat niet anders maken, omdat de verplichtingen van de Staat onder de internationale instrumenten die ten grondslag liggen aan art. 2 lid 2, onder c, EUGS zwaarder wegen. Het hof heeft zijn oordeel dus niet gebaseerd op een afweging van belangen van de Staat,

zoals het onderdeel veronderstelt, maar op een rangorde van verplichtingen van de Staat. Het onderdeel berust dus op een onjuiste lezing van het arrest en mist daarmee feitelijke grondslag.

5.5 De klachten van het middel kunnen dus niet tot cassatie leiden.

6 Slotsom en afdoening

6.1 De slotsom is dat onderdeel 4.1 in het principale beroep tot cassatie leidt, en dat daarom de uitspraak van het hof niet in stand kan blijven. Het incidentele beroep zal worden verworpen.

6.2 De Hoge Raad zal zelf de zaak afdoen door de uitspraken van het hof en van de voorzieningenrechter te vernietigen en de vordering van Oxfam Novib c.s. in die zin toe te wijzen dat de Staat (hier: de minister) wordt gelast om binnen zes weken na deze uitspraak de herbeoordeling van de AV009 opnieuw uit te voeren met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, en een nieuwe beslissing te nemen en die aan Oxfam Novib c.s. bekend te maken. Voor het overige zal de Hoge Raad de vorderingen van Oxfam Novib c.s. afwijzen.

6.3 In deze uitkomst ziet de Hoge Raad aanleiding de proceskosten in feitelijke aanleg te compenseren nu partijen over en weer op enkele punten in het ongelijk zijn gesteld. Oxfam Novib c.s. zullen worden veroordeeld in de proceskosten in cassatie.

7 Beslissing

De Hoge Raad:

in het principale beroep:

- vernietigt het arrest van het gerechtshof Den Haag van 12 februari 2024;
- vernietigt het vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 15 december 2023;
- gelast de Staat (hier: de minister) om binnen zes weken na dit arrest de herbeoordeling van de AV009 opnieuw uit te voeren met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen en een nieuwe beslissing te nemen en die aan Oxfam Novib c.s. bekend te maken;
- wijst af het meer of anders gevorderde;
- compenseert de kosten van de procedure in feitelijke instanties, aldus dat iedere partij de eigen kosten draagt;
- veroordeelt Oxfam Novib c.s. in de kosten van de procedure in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 1.008,97 aan verschotten en € 2.600,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien Oxfam Novib c.s. deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan;

in het incidentele beroep:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt Oxfam Novib c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 2.200,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien Oxfam Novib c.s. deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident M.V. Polak als voorzitter en de raadsheren F.J.P. Lock, A.E.B. ter Heide, F.R. Salomons en G.C. Makkink, en in het openbaar uitgesproken door de vicepresident M.V. Polak op 3 oktober 2025.

---

1 Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, PbEU 2008, L 335/99 en Besluit (GBVB) 2019/1560 van de Raad van 16 september 2019 tot wijziging van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, PbEU 2019, L 239/16. Inmiddels is het EUGS opnieuw gewijzigd: Besluit (GBVB) 2025/779 van de Raad van 14 april 2025 tot wijziging van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, PbEU 2025, L. 779/1.

2 Verdrag van 2 april 2013, Trb. 2013, 143 (Engelse en Franse authentieke teksten), Trb. 2014, 45 (Nederlandse vertaling, en tevens correcties van de Franse tekst), Trb. 2015, 1 (correcties van de Engelse tekst en van de Nederlandse vertaling).

3 Rechtbank Den Haag 15 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19744.

4 Gerechtshof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191.

5 Regeling van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 16 februari 2024, nr. Min-BuZa.2024.20501-7, tot wijziging van de Regeling algemene doorvoervergunning NL007 en de Regeling Algemene Vergunning NL009 voor de beperking van de reikwijdte van deze vergunningen, Stcrt. 2024, 5435.

6 Besluit van 24 juni 2008, houdende regels ten aanzien van de in-, uit- en doorvoer van goederen voor tweeërlei gebruik en militaire goederen, Stb. 2008, 252 (nadien gewijzigd, zie Stb. 2009, 359; 2011, 457; 2012, 225; 2013, 205; 2015, 71; 2021, 420; 2024, 261).

7 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, PbEU 2009, L 146/1.

8 En daarna nog op 14 april 2025, zie voetnoot 1.

9 Trb. 2013, 143, Trb. 2014, 45 en Trb. 2015, 1.

10 Wet van 10 december 2014, houdende goedkeuring van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143 en Trb. 2014, 45), Stb. 2014, 501.

11 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23 mei 1969, Trb. 1972, 51, en 1985, 79.

12 O.a. HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:956, rov. 3.1.3.

13 O.a. HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:956, rov. 3.1.3.

14 HR 21 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:922, rov. 3.4.1.

15 O.a. HvJEU 30 maart 2023, zaak C-34/21, ECLI:EU:C:2023:270, punt 41, HvJEU 23 april 2020, zaak C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289, punt 32, HvJEU 22 november 2012, zaak C-119/12, ECLI:EU:C:2012:748, punt 20 en HvJEU 26 oktober 2017, zaak C-90/16, ECLI:EU:C:2017:814, punt 18.

16 O.a. HvJEU 6 oktober 1982, zaak C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18.

17 Vgl. HvJEU 1 juni 1961, zaak 15/60, ECLI:EU:C:1961:11.

18 Vgl. HvJEU 1 juni 1961, zaak 15/60, ECLI:EU:C:1961:11.

19 Vgl. HvJEU 7 februari 1979, zaak 11/76, ECLI:EU:C:1979:28, punt 6, HvJEU 7 februari 1979, zaak 18/76, ECLI:EU:C:1979:30, punt 5 en HvJEU 31 maart 1998, gevoegde zaken C-68/94 en C-30/95, ECLI:EU:C:1998:148, punt 168.

20 United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, The draft of the Arms Trade Treaty, 26 July 2012, A/CONF.217/CRP.1.

21 Zie o.a. A. Clapman e.a., *The Arms Trade Treaty, a Commentary,* Oxford Commentaries on International Law (2016), p. 246, en H-S Aures, *Regulating the International Trade in Conventional Arms; A Theoretical Reading of the Arms Trade Treaty*, München 2024, p. 132; zie ook ATT Expert Group, Implementing Article 7.7 of the Arms Trade Treaty, Briefing No. 9 (August 2022), p. 10.

22 Trb. 1951, 75 en Trb. 1954, 192.

23 Gebruikersgids, p. 13.

24 ATT Expert Group, Implementing Article 7.7 of the Arms Trade Treaty, Briefing No. 9 (August 2022), p. 5-10.

25 Vgl. HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409 (Alphense schietpartij), rov. 3.1.3 en HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012 (Duwbak Linda), rov. 3.4.1.

26 Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 22054, nr. 144, p. 2 en Kamerstukken II 2013/14, 33968-R2033, nr. 3, p. 2 en 4-5.

27 Nota van Toelichting bij het Besluit van 3 februari 2015 tot wijziging van het Besluit strategische goederen in verband met de uitvoering van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143), Stb. 2015, 71, p. 3.

28 Nota van Toelichting bij het Besluit van 3 februari 2015 tot wijziging van het Besluit strategische goederen in verband met de uitvoering van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143), Stb. 2015, 71, p. 4.

29 Vgl. HR 24 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7935, rov. 4.2.3.

30 Nota van Toelichting bij het Besluit van 3 februari 2015 tot wijziging van het Besluit strategische goederen in verband met de uitvoering van het op 2 april 2013 te New York tot stand gekomen Wapenhandelsverdrag (Trb. 2013, 143), Stb. 2015, 71, p. 3.

31 Vgl. HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693, rov. 3.3; HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5164, rov. 3.3; HR 6 februari 2004 ECLI:NL:HR:2004:AN8071, rov. 3.4; HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, rov. 3.10.3.

32 Vgl. HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, rov. 3.15.2.

Hulp bij zoeken

Er is een uitgebreide handleiding beschikbaar voor het zoeken naar uitspraken, met onder andere uitleg over:

- Zoeken op datum uitspraak/publicatie
- Zoeken op trefwoorden
- Zoeken op ECLI of LJN
- Zoeken op rechtsgebied
- Vindplaatsen zoeken bij uitspraak
- Uitspraak zoeken bij vindplaatsen

Selectiecriteria

De Rechtspraak, Hoge Raad der Nederlanden en Raad van State publiceren uitspraken op basis van selectiecriteria:

- Uitspraken zaken meervoudige kamers
- Uitspraken Hoge Raad en appelcolleges
- Uitspraken met media-aandacht
- Uitspraken in strafzaken
- Europees recht
- Richtinggevende uitspraken
- Wraking

> Volledige selectiecriteria

Weekoverzicht

Selecteer een week en bekijk welke uitspraken er in die week aan het uitsprakenregister zijn toegevoegd.

> Weekoverzicht uitspraken